

Title	福祉財源としての租税と社会保険料の選択
Sub Title	A public choice : tax revenues or social insurance contributions for the welfare state
Author	古田, 精司
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1979
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.72, No.3 (1979. 6) ,p.290(18)- 307(35)
JaLC DOI	10.14991/001.19790601-0018
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19790601-0018

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

福祉財源としての租税と社会保険料の選択

古 田 精 司

ま え が き

高齢化社会に向うわが国において、医療・年金をはじめとする福祉財政の改革に対するニーズが増大している。福祉財源としての租税と社会保険料のいずれに重点をおくべきか、という選択もその1つである。ここでは、2つの視点から検討を加える。1つは費用・便益分析であり、いま1つは公共選択分析である。とりわけ、社会保険料の性格を明らかにし、福祉財政のあり方を探るうえでの手がかりをつかむことを目的としている。

1. 一般税と社会保険料の性格

公的扶助・社会福祉については、一般財源（一般税）から費用が調達さるべきである、という点で、現代ではほぼコンセンサスが成り立っている。しかし、医療・年金財政については必ずしもそうではない。

(i) 社会保障の財源調達をめぐる問題点

資本主義国家としての租税国家を前提とすれば、社会保障の財源調達は租税か保険料によって調達するほかはない。現実に行われている財源に即してみれば、(a)公費負担（一般税）、(b)被保険者負担、(c)事業主負担、(d)社会保障基金の運用収入、という4者に大別できる。

一般に、公的扶助、社会福祉、公衆衛生は公共財・サービス（ないし外部経済財・サービス）とみなされ、主として公費負担（ここでは一般税）に依存するのに対し、医療保険や年金制度は保険料を主要財源とするとみなされている。しかしわが国の現状をみると、そのような財源調達の方式について、必ずしも明確な原理が打ち出されているわけではない。医療保険についてみると、老人医療の無料化を始め各種の公費負担医療が実施されているし、また年金制度でも過渡的措置とはいえ全

額国庫負担の福祉年金が実施されている。

社会保険の財源調達は、原則として事務費のみが国庫負担とされているが、最近では保険料、給付費にも国庫負担が導入される傾向が目立っている。社会保険制度の自主独立性と保険料による収支均等原則を尊重する立場からすれば、社会保険への国庫負担増大の傾向は、国家権力の介入ないし干渉を意味するから望ましくない。また、資源配分における価格メカニズムを尊重する立場から、事務費は別として、保険給付費は国庫で負担すべきではないと主張されよう。かりに国庫負担の導入は、あくまでも「給付の最低限」を維持するためだけに限定すべきであるとすれば、分立する医療保険制度のどれかが赤字を出したとき、安易に国庫負担（一般税）を導入すれば、制度の効率性を損うばかりでなく、また不公平な結果を生むことになる。老人医療無料化にしても、すべての老人が貧困ないし低所得階層に属しているわけではないから、これも全額国庫負担を続けるかぎり、資源配分の効率性のみならず所得分配の公平の面でも問題を残すことになる。

年金制度にしても事情はほぼ同じである。老齢福祉年金は、前述のように全額国庫負担であるが、今後とも給付金額が引き上げられてくると、公的扶助としての生活保護との調整は避けられない。また、生活に余裕のある老人に支給する必要がないと判断される場合でも、受給者本人、配偶者および扶養義務者の所得についての所得制限は、限度額が現状ではかなり高いため有効に働いているとはみなしがたい。ここでもやはり国庫負担（一般税）の導入について、効率的な配分と分配上の公平という側面からみた問題点が残されているといえよう。

けれども、わが国、医療保険・年金制度の抱える最大の問題点は、制度の分立により生じた給付と負担の面での多大な制度間格差であろう。昭和36年以来、職域と地域の二本建てによる皆保険・皆年金体制が確立されたかにみえるが、実態は各保険集団間の給付水準や保険料負担能力にアンバランスがあるため、是正のための国庫補助がさまざまな形で行なわれている。とくに、国民健保と国民年金は保険料負担能力が乏しいため、国庫負担に依存する度合いが高い。しかも、給付面での格差が大きければ大きいだけ、格差是正と均衡化の要求はますます大きくならざるをえない。この要求が大きくなればなるだけ、再び国庫負担の導入がそれだけ要請されてくる。果して国庫負担のあり方について、なんらかの原理なり原則があるのだろうか。

(ii) 所得税か消費税か

国庫負担増加への要求が高まると、結局は一般税を増税せざるをえない。かりに増税に踏み切るとすれば、次にいかなる税目を選ぶべきかという問題を避けて進むことはできない。

わが国では、シャープ勧告以来、税制の中心に基幹税として税源を直接とらえて課税する所得税を採用し、所得税のみでは不十分な分野を補強するために、所得税以外の消費税および財産税をもって補完するのが、税体系の近代化に資する途であると考えられている。いわゆる「所得税中心主

義」と呼ばれている考え方である。

周知のように、所得税の卓越性は次のような点にあるとされている。(a)所得税は市場の価格機構をつうずる資源配分に対して比較的中立的であり、しかも十分な税収を確保することができる。(b)控除と累進税率とによる所得税の負担配分が公平である。また税負担の転嫁がほとんどないので最終的負担が明確であり、所得再分配効果が確実である。(c)所得税の税収の所得弾力性が高度であるため、ビルトイン・スタビライザーとしての安定化機能が強く、経済安定に貢献するところが大きい。このようなメリットをみれば、所得税が「理想的租税」とされている所以も理解できよう。

しかしながら、総合的評価の観点からは、所得税がもつ次のようなディメリットも忘れてはならない。(a)所得税負担を直接的に意識させ「税痛」を強く与え、税務行政において税務当局の徴税費と納税者の納税労力が比較的高くつくにも拘わらず、税法遵守による実質的な税負担の公平を確保することが難しい。(b)累進所得税は、個人の勤労意欲や個人企業のリスクをものともしない事業意欲を阻害する。(c)貯蓄を阻害し消費を優遇するという誘因を生みだし、貯蓄の供給を減少せしめ投資を阻害する。(d)低成長時代の所得税は、財政配当 (fiscal dividend) を生み出すよりは財政障害 (fiscal drag) となって経済成長を阻害し、税収に貢献することも期待できない。

興味あることは、このような所得税のもつメリット・ディメリットに対し、消費税は低成長時代に税収を大きく期待できない点を別とすれば、所得税とはほぼ逆のメリット・ディメリットを備えていることである。もちろん、消費税のなかで最も理想的租税とみなされている一般消費税については別の評価が与えられねばならない。なかでも、それが消費支出一般にかかる税であって市場価格構造を歪めることがないという意味で資源配分に対し中立的であり、かつ、所得税よりも税痛を与えないというメリットが高く評価されている。

けれどもまた、メリット・ディメリットという評価も、視点を変えれば逆転することもありうる。たとえば、所得税は負担感のきびしい税であるというディメリットは、納税者がみずからの負担する税額をはっきりと意識し、民主主義国家における主権者としての責任感を確かめるに役立つかぎりは、むしろメリットとみなしえよう。民主主義体制における租税は公共財・サービスに対するタックス・プライス (tax price) であるから、財政規模の選択について不可欠な手がかりを提供している。主権者である国民からみて、タックス・プライスがあまりにも重い負担であると感じとられるなら、財政規模を縮小するような政策を投票プロセスをつうじて選択しようとするであろう。逆に、タックス・プライスが比較的安いと考えるならば、同じ政治過程をつうじて財政規模の拡大を選ぶと予想できよう。

後述するように、民主主義体制を前提とするかぎり、このような財政選択という視点を欠落したままでは、検討を進めることはできないといえよう。

Ⅲ 社会保険料負担をどうみるか

一般税と比較すれば、社会保険料の性格にはいまだ議論の余地が多く残されている。それでも、所得税の場合と同じように、そのメリット・ディメリットを数えれば次のようになるであろう。

まず社会保険料がもつメリットとしては、(a)社会保険料支払いという拠出制をとるかぎり、自主的な安定財源が確保できる。保険運営者からみれば、給付水準がそのときどきの景気や政治状況によって左右されることが少なくなるであろうし、それだけ独立採算的かつ自主的な制度運営が可能となるであろう。また受給者の立場からみれば、無拠出制にくらべると給付を受けとるさいの資力調査もなく、したがってスティグマ（恥辱感）もないといえよう。(b)保険料が標準報酬に料率を乗じて算定されるとき、料率を一定としても、経済成長とともに賃金や所得の上昇に応じて保険料が増大する。このような財源の伸張性があれば、給付水準の引き上げも容易となろう。(c)社会保険料の費用という負担に対し給付がもたらす便益を比較すれば、その便益が個人に帰属するところは明確である。とすれば、保険加入者はその便益と費用を対比し、費用としての社会保険料の増減に対し賛否を表明することができよう。(d)社会保険のうちでも失業保険がもつビルトイン・スタビライザーとしての役割は、よく知られているとおりである。

これに対し、社会保険料のもつディメリットとしては、(a)保険料が標準報酬月額や総報酬に対して定率で徴収され、かつ最高限度額が定められているので、高所得者の負担は軽く、中・低所得者の負担は相対的に重くなるという逆進性が挙げられている。(b)経済学者のなかには、保険料負担が被保険者に対しかけられるのに対し、資本にはかけられないから、労働と資本という資源配分に歪みをもたらすという点を強調する人もある。(c)社会保険料負担のうち、事業主負担分は市場機構をつうじて前転（価格に上乗せされて消費者に転嫁）され、また被保険者負担分は同じく後転（賃金の削減をつうじて労働者に転嫁）され、したがって社会保険料の引き上げは、物価騰貴をもたらす賃金抑制の要因となる可能性がある。

ここに挙げたような社会保険料のもつメリット・ディメリットには、個々に議論の余地が残されている。先に述べた所得税との関連でいえば、給付水準の引き上げが要求されるならば、論理的には保険料の引き上げが対応するはずである。その限りでは、保険関係者が費用と便益をつき合わせて、引き上げか現状維持かの選択が可能なはずである。しかし、現実には、国庫負担の引き上げという形でのフリーライド（只乗り）ないし財政錯覚がこれまで行われてきた。保険料が一般税よりも受益と負担拠出の関係が明瞭であるにも拘わらず、価格メカニズムのもつ本来の自動調整機能が働かないというところに問題がある。

また、社会保険料の実効料率が逆進的であるという批判も、第1に、社会保険料の転嫁と帰着が明示されることなしには正当化されにくいであろう。かりに、ディメリットの(a)に指摘されるような転嫁形態をとるとすれば、社会保険料の引き上げは、消費者（需要者）、事業主（株主）、被保険者

(労働者)の三者により実質的には負担され、問われるべき問題は、この三者の最終的負担割合となる。また第2に、社会保険料の実効料率の逆進性は、社会保険給付面での便益と総合してみるならば、かえって比例ないしは累進性に転ずることも考えられよう。少なくとも、負担と便益の両面からみた逆進性ないし累進性の検討が、むしろ問題の核心であると考えねばならない。

2. 財源選択と公共財、外部経済財および市場経由財

財源選択問題は、つきつめれば、誰れがいかにして費用を負担するか、という問題である。この費用分担問題では、公共部門が提供する財・サービスの性格がまず問われるべきであろう。

(i) 公共財から市場経由財まで

租税国家を前提とし、その公共収入を一定とすれば、そのような予算制約のもとで公共経費の配分がなされねばならない。200年も昔のアダム・スミス (Adam Smith) 以来、いわゆる「法と制度との適当な枠組み」を保証するため、国防、外交、警察、消防などの公共財・サービスを提供するのは、公共部門の最低限の責任とみなされている。

しかし、「200年前には、国民は政府から圧制以外のなににもほとんど期待しなかった。100年前には、国民は政府がかれらを放任しておいてくれることだけを望んだ。今日、国民は多種多様なサービスと保護とを期待している」([18] p. 3) というホワイト (L. D. White) の指摘のとおり、市場機構を経由しないで政治過程をつうじて提供される財・サービスがわが国でも増大してきている。表1は、租税国家の財政収支をモデル化しようとする試みである。ここで「公的扶助・社会福祉」が公共財・サービスに含まれているのも、社会的公正の観点から最低生活の保障という「国家の保護」が、同じく国家の最低限の責任とされるにいたったからである。いわゆる公共財とは、公共部門から民間部門への無償給付の形をとるが、それは一般税が民間部門から公共部門への無償給付の形をとることと対称をなしている。

これに対し、表1の点線で囲まれた部分での、外部経済財・サービスと目的税、市場経由財・サービスと公共料金との間には、それぞれ必ずしも1対1の対応があるわけではない。ここでいう外部経済財とは、公的に提供される財・サービスが直接的受益のみならず外部経済効果をも生みだすことに注目し、それは価格補助を受けて、または無償で提供されるサービスより生ずる外部経済効果の意義を強調して名づけられている。ここでの外部経済効果とは、そのサービスにより社会の環境の質が高められる効果を指している。たとえば、社会保険サービスでは、強制加入という形でリスクを連带的に負担せしめるが、事故に遭遇した場合には最低限度の生活が保障される。これにより社会の成員の効用の相互依存性によるプラスの外部効果が働き、福祉の水準が高まるであろう。

福祉財源としての租税と社会保険料の選択

表1: 租税国家の収支モデル

A. 一般税 → 〔 所得税 消費税 法人税 相続税 贈与税 罰金, 料料 交通違反金 も 含 む 〕	A': 公共財・サービス 1. 中央政府 a. 国家機関費 b. 安全保障費(外務, 研究・開発を含む) c. 公的扶助・社会福祉 2. 地方自治体 a. 一般事業費 b. 公衆の安全 (1) 警察 (2) 消防
B. 目的税 〔 揮発油税 石油ガス税 都市計画税 国民健康 保険税等 〕	B': 外部経済財・サービス 1. 中央政府 a. 社会保険サービス等 b. 道路・空港等 2. 地方自治体 a. 病院・福祉 b. 公衆衛生(下水道も含む) c. 初等・中等教育
C. 受益者負担金 〔 干拓事業負担金 社会保険料等 〕	C': 市場経由財・サービス 1. 中央政府 a. 郵政事業 b. 高速幹線有料道路 c. 高等教育
D. 公共料金 〔 使用料 手数料 郵便料金 交通料金 公立授業料 電気代 ガス代等 〕	2. 地方自治体 a. 高速有料道路 b. 高等教育 c. 公益事業
E. 自由価格	E': 私的財

このような外部経済効果は、社会の環境の質を高めることにより、福祉水準を引き上げているといえよう。

公共財はもちろんであるが、外部経済財も公共部門による提供が望ましいとされている。これに対し市場経由財は、文字どおり市場機構をつうじて提供できる財・サービスであるが、しかし公共部門が提供するか、または価格形成に介入することが望ましいとされるものである。ここでコメントするべきは、社会保険サービスが「市場経由財」に含められていないという理由である。その理由として挙げられるものに、社会保険は民間保険と異なり「強制加入」という特性が加えられている。なぜ強制加入なのかという理由は、たとえば医療サービスの特性を考えれば明らかとなる。

医療サービスの経済的特性とは、アロー (K. J. Arrow) が指摘しているとおり、市場機構の失敗に原因があるとみることができる。なぜなら、第1に、疾病、傷害はいつ発生するか予測不可能であるとともに、医療サービス(治療、手術等)の結果が予測不可能であるという二重の意味の不確実性が課されている。第2に、医療サービスは生産者(医師)の活動自体が生産物であり、消費者(患

者）は前もって生産物をテストすることはできない。第3に、消費者が医療サービスを受けることができるかどうかは、場合によってはその人の生命を左右するから、生産者が利潤極大行動をとることを社会は容認できない。

このような医療サービスの特性を考慮に入れると、確かに医療サービス自体は私的財でもありうるし「市場経由財」でもありうる。だがしかし、この財の配分に当って、社会的公正と外部経済効果を無視することは、現代ではもはや支持されていないといえよう。

（ii）医療サービスは公共財か

このような医療サービスの経済的特性に注目すれば、医療サービスはむしろ公共財とみなし、全額国庫負担にすべきであるという議論が出てくるのも自然の成り行きであろう。

たとえば、イギリスの国民健康保険サービス（NHS）がある。その仕組みは、（1）すべての医療機関が公有、（2）医療サービスは無料、（3）財源調達是一般税による、という特質をもっている。もっとも、イギリスでも私的診療は行われているし、ある種の料金はとられるし、目的税もある。だが、その仕組みの目的は、医療サービスを公共財として国民に提供するところにあるといつてよい。

ここでいう公共財とは、外部経済財や市場経由財とは異なり、通常定義によるものである。それは、（1）すべての人々が共同に消費し、プラスの外部経済効果が認められる財・サービス、つまりある人がその財を消費すれば、その人の効用が増加するだけでなく、他の人々の効用も増加する財・サービス、（2）消費に排除原則が働かない財・サービス、換言すれば、その財に対価を支払う人だけに提供することはできないから、他の人々にも同等に消費されざるをえない財・サービスである。

そうすると、直ちに思い浮ぶのは公衆衛生である。この場合、（1）と（2）の条件を共に満たすといえる。しかし、医療サービス一般には、プラスの外部経済効果が認められるとしても、排除原則がまったく働かない財・サービスという特性は認めがたいのではないか。確かに、家族の一人が重病にかかり、医療サービスがその人に提供されたため回復すれば、その人だけでなく家族全員の効用が増大するであろう。しかし家族全員（またはその周辺の人々）の効用を増大せしめるのは、プラスの外部効果であって排除原則が働いていないからではない。

しばしば主張されているように、医療サービスを公共財（全額国庫負担）とすれば、需要面では、人々は制度を乱用し、軽い風邪でも医療サービスを求め、本人がみずからの健康管理を怠るという可能性は避けられない。また供給面では、医師の公務員化と医療機関の国営は医師の労働インセンティブを阻害するだけでなく、官僚統制の弊害をもたらすおそれがある。しかしまた逆に、医療サービスを完全に私的財とすることは、先に述べた理由から、やはり困難と考えざるをえない。

このようにして、医療サービスが公共財でもなく私的財でもなく、いわばその中間にある供給機構をもたざるを得ないという示唆を読みとるならば、それは医療サービスそれ自体の性質というよ

りは、医療サービスのもたらす外部性の性質に依存して決めねばならないとみるべきではないか。外部性の性質いかににより、あるべき供給機構の性格が決まるとすれば、それはまた財源調達方式を一義的に決定することにならないとしても、決定の一助とはなるであろう。

(iii) 年金保険給付と外部性

外部性の性質が、医療サービスの供給機構だけでなく、社会保険制度、さらには社会保障制度のあり方を規定することは十分考えられることである。表1では、国が供給する様々な財・サービスがもたらす外部性の性質に対応して、それぞれ適切な資金調達方式がありうるものが暗黙のうちに前提とされている。しかし、前節でみたように、医療サービスですら、外部性の性質を重視するかないかにより、公共財から私的財へと大幅に変貌する可能性が顕著であることがわかった。

同様のことは年金保険給付についてもいいうるのではないだろうか。もともと年金保険は、老齢による稼得能力の喪失という事故にさいして、すべての人に等しく最低生活を保証するに足るシステムを備えているものでなければならない。その点では、医療保険と同様にリスクを社会的にプールする役割を担わされている。かつては、稼得能力を喪失した老人の扶養はその家族の当然の責任であった。そこでは家族という集団の相互依存関係、つまり外部性が働いていた。同一家族内での壮年者が老年者の扶養に当るという関係は、老年者の厚生が壮年者の厚生におよぼす影響という意味での外部性である。これはリスクを家族的にプールするケースである。これに対し、民間保険もリスクに対する一層大規模な集団によるプーリングという機能を果している。民間保険の場合は、保険市場という市場機構をつうじて拠出と給付の均等関係が保証されるが、すべての人に等しく最低生活を保障するという保証はない。と同時に、民間保険では、確率分布が知られ保険可能なリスクにのみ限定されているだけでなく、拠出能力に乏しい人々は加入が制限されざるを得ないから、最低生活の保証を得ることもできない。

戦前では当然視された家族による老人扶養は、戦後は核家族化の進行とともに次第に姿を消してきた。すでに深谷昌弘教授により、家族規模の縮小と社会保障支出の拡大の間には見事な逆相関関係が見い出されている(〔8〕)。また民間保険という市場をつうずる集団保障も、少なくともわが国では、先のような理由から、社会保険に代わるような発達をとげていない。これは保険市場における「市場の失敗」とみなすべきであろう。

公共部門による年金保険が老後の最低生活保障に寄与する限り、それは個人の将来の生活安定をつうじて社会の安定に寄与するであろう。これは年金保険制度のもつ外部経済効果に数えることができる。このような外部経済効果が重視されるようになると、スウェーデンのように、一定の年齢に達すれば誰にも支給される基礎年金は、公共財としての公的扶助に次第に類似してくる。これに対し、所得比例的な拠出に見合って支給される付加年金は、その拠出金と支給金が増大すればする

だけ私的財に類似してくるであろう。

3. 費用・便益分析と政治的意志決定機構

われわれの課題と同様に、年金・医療等の社会サービスの財源調達問題に直面して、カリヤー(A. J. Culyer)は、「目的税か一般財源(一般税)か」という問題の出し方をし、後に述べるような理由から、「一般財源による財源調達の必然性がある」([3] p. 236)と結論した。ただし、かれは、PPBSや費用・有効度のようなタイプの分析で補完される必要があることも強調している。

(i) 費用・便益分析と財源選択

かれは、PPBSや費用・有効度分析あるいはそれらのエッセンスである費用・便益分析を高く評価し、種々の問題領域に適用を試みている。たとえば、教育の社会的収益、腎臓障害の治療技術の選択、スラム移転方式の選択等々である。そして「社会的費用は、それを生み出すアウトプットにできるだけ正確に帰属させられなければならない」という問題点を指摘しているが、それを解決したという事例は見出しがたい。

確かに、大規模な公共プロジェクトの経済効果を評価する上で、費用・便益分析は定量的手法をとり様々な分野で広く利用されるようになった。また、分析手法の理論的基礎についても、社会厚生関数の枠組みのなかで精緻な検討が加えられている。けれども、そのような応用なり理論的検討が行われれば行われるほど、この分析手法は社会的厚生の変化を評価する上で、特定の価値判断と特定の仮定に依存していることが明らかにされてきた。その価値判断と仮定とは、たとえばダスグプタ・ピアース(A. K. Dasgupta & D. W. Pearce)によれば、各個人の社会的限界重要度がまったく等しいという価値判断であり、各個人の所得の限界効用がすべて等しいという仮定である([4], p. 64~74)。

このような価値判断や仮定に基づくと、ある公共プロジェクトがもたらす分配上の変化を考慮に入れることはできなくなる。この分析手法では、消費者余剰の集計でもって社会的厚生の変化が評価されるから、誰が利得者になり誰が損失者になるかという分配上の変化の問題は考慮されていない。もちろん、費用・便益分析が分配上の変化を組み入れることができないわけではない。公共プロジェクトに関連する各個人が社会的厚生に占めるウェイトを決定すれば可能となるが、この分析手法ではそれを避けている。

もともと費用・便益分析が、自由経済を尊重するアメリカで発達したことからわかるように、アメリカでは市場経済をシミュレートするためにそれが利用されてきている。ということは、この分析手法は、市場経済が働くことが望ましくないか、または働くことができない領域で、かりに市

場メカニズムが働いたとすればどうなるか、という計量化に大きく貢献してきたといえる。

このように考えると、費用・便益分析は財源選択に当ってなんらかの情報を提供するかもしれないが、それ以上の役割を担うものとはいえないであろう。したがって、表1にみるような収入形態と支出形態のそれぞれになんらかの対応を見い出すために、費用・便益分析が主役を演ずることはない結論できよう。

(ii) 政治的意思決定機構と財源選択

先に述べたように、カリヤーは「目的税か一般税か」という財源選択問題に対し、一般税に軍配を挙げた。この判定についてかれが挙げた理由を整理すると、次のようになる。

A 目的税のメリット： (a)市民である有権者に租税と支出の関係を直接に理解せしめることができる。(b)有権者の選好は政治的に不完全にしか表明されないので、目的税のほうが医療・年金プログラムの規模と構成の両面において最適化をもたらしやすい。

A' デイメリット： (a)必要とされる情報が膨大かつ取引費用（国民投票の実施）も頻繁となり多大である。(b)イギリスでは目的税の名残りのための拠出金は、総費用の僅小割合でしかないから、拠出者と納税者の間に混乱と財政錯覚を生み出しやすい。

B 一般税のメリット： (a)政治機構が完全に機能し、政治家が有権者の利害を完全に代表するとすれば、一般税による政治的決定は目的税と同じ結果となる。(b)情報と取引費用の規模は目的税にくらべ小さい。

B' デイメリット： (a)PPBSや費用便益分析で補完するとしても、利益集団を意思決定の正式な手続きに加えていないから、集团的決定における民主的参加を減少させる。

興味あることは、カリヤーが、財源選択に当って主として判断基準として重視したのは、PPBSのような「経済的」意思決定手法であるよりも、政府と有権者の関係を問う政治的意思決定手法であったという点である。とりわけ、有権者の政治的選好を、情報費用と取引費用の最小化という制約条件のもとで、一般税による負担と支出からの便益の評価をつうじて最大化ならしめよう、というところに特色が見い出せる。その結果、かれは「ここに一般財源による財源調達の一必然性がある」という結論を引き出している。

このような結論が果して正しいかどうかは次節で検討されよう。ここでは、かれが経済的意思決定関数に代えて政治的意思決定関数を導入してきたところに注目したい。興味あることに、同じようなアプローチは、すでにフォスター (C. D. Foster) によっても試みられている ((7))。かれは、経済的意思決定関数と政治的意思決定関数との間に親和性があることを強調し、そこから両者のメリットを統合した手法を編み出そうと努めた。かれの着眼点は、市場機構と政治機構がもつそれぞれのメリット・デイメリットにあると考えられる。それらは、市場機構では、選好の強度と機会費

用を考慮に入れることが認められるのに対し、政治的平等は斟酌されていないところにある。他方の政治機構では、政治的平等は斟酌されても、選好の強度や機会費用は考慮されていないところにある。このようなそれぞれのメリットを統合するところに、かれは突破口を見い出そうとした。

公共プロジェクトが、外部効果とそれによる所得再分配効果をもたらすとき、経済的意思決定関数のみでは財源選択についてなんら決定的な判定を下すことはできない。むしろ、政治的意思決定関数を主体として分析を進めるべきである、という主張に対して、われわれはもっと耳を傾けるべきであろう。

4. 公共選択における目的税と一般税

政治的意思決定関数には様々な形がありうる。ここでは、いわゆる「公共選択」(Public Choice)という政治的意思決定関数のもとで、目的税と一般税を比較してみる。

(i) 社会保険料は目的税か受益者負担金か

ここで再び表1に戻ろう。左側の目的税のなかには国民健康保険税が含まれ、受益者負担金のなかには社会保険料が含まれている。けれども興味あることに、国民健康保険税は東京都特別区や大都市では国民健康保険料という名称に変わっている。一体、社会保険や国民健保の対価は、目的税なのか料金なのか、あるいはいわゆる受益者負担金なのか、という疑問が生じてくる。

ここで、暫定的であれ目的税と受益者負担金の定義を与えておくべきであろう。一般に、受益者負担金とは、「公共体が公共プロジェクトを実施する場合、その費用にあてるため、そのプロジェクトから利益を受ける人に課する金銭的負担」とみなされている。したがって、受益者負担金といった場合、受益の限度において分担金を徴収するという負担配分にポイントがおかれていると考えられる。これに対し、目的税 (earmarked tax または Zwecksteuer) では「その租税を財源とする経費の使途が限定されている税」と解釈できよう。それゆえ、目的税の場合は、その使途が定められた税であって、公共プロジェクトによる受益の程度による負担とは必ずしも関係はない。このように理解すれば、受益者負担金は負担配分の側面に注目し、目的税は収入の使途に注目しており、両者はしばしば混同されているが、本来は区別さるべき性格を備えているといえよう。

いま、国民健保の財源調達についてマクロでみると、医療費の45%が国庫負担であり、加えて地方自治体の補助もあるから、保険税(料)でまかなわれる部分は25%にも足りないといわれている。このように、公費負担が8割に達しようとしている理由は、よく知られているとおり、1つには被保険者が自営業であるため、他保険のような事業主負担がないこと、いま1つには、被保険者に低所得者が多く大都市では移動もはげしいため、保険料収入が不十分であることにもよる。だがしか

し、根本的には、国民健保が市町村単位で組織されているがゆえに、運用の効率化という点で甚だ疑問視されているところにあると考えられる。

このように、国民健保の対価である保険料は、運用主体である市町村の国民健保特別会計の独立採算にほとんど寄与していない。そして、かりに運用主体の「独立採算性」を公共料金を規定する場合の定義ではなく目安とすれば、国民健保の保険税(料)を公共料金と考えることはもとよりできない。また他の社会保険料にしても、その負担が労使折半の原則(実際には労使4対6ないし3対7)を考えあわせると、被保険者の眼からも公共料金とは受けとりがたいであろう。

また社会保険料全般について、それが目的税なのか受益者負担金なのか、という先の問題に帰ってみると、前節までの議論からわかるように、保険料は確かに用途が限定されているが、負担配分が明確にされているわけではない。その限りでは、社会保険料は目的税とみなすことはできるが、受益者負担金とは考えられない。もちろん、ここではいずれの用語も必要かつ十分な定義が与えられているわけではない点に留意する必要がある。

(ii) 目的税の一般的評価

いま社会保険料を目的税の一種とみなすことにすれば、「福祉財源としての租税と社会保険料の選択」という課題は、「一般税か目的税か」という問題に置き換えることができよう。ここでは、一般税と比較してみた目的税の一般的評価がどのようなものか、まず検討してみる。

かねてから目的税については、経済的、政治的、行政的観点から批判され、あるいはまた擁護されてきている。いま批判と擁護のそれぞれの論点を、ディラン(E. Deran)にしたがいまとめると、次のようになる(〔5〕, p. 357)。

まず目的税批判論の論点である。

(a)公共体が導入する目的税は、法規が定める程度にもよるが、予算統制の有効性を阻害するものとなる。

(b)目的税は資金の間違った配分を招くことになる。なぜなら、収入超過分はある行政分野に振り向けられるとしても、振り向けられない分野もあるからである。

(c)目的税により収入構造は伸縮性を失うことになる。その結果、立法府は状況が変わっても適切な調整を行うことが困難となる。

(d)目的税を導入せねばならない事態がすでになくなった後でも、依然として目的税が実施されていることがしばしばある。

(e)目的税は用途が限定されているため、その分野の財政活動を定期的に点検したり統制することができなくなるから、行政府や立法府の政策決定の権限が目的税により侵害されることになる。

これに対し、目的税擁護論の論点は次のとおりである。

(a)目的税は租税利益説(応益説)を応用するものである。

(b)目的税により望ましい政府活動に対する最低限の支出水準が保証され、立法府に対し繰り返えし圧力をかけるという不経済なことをする必要がなくなる。

(c)目的税により特定プロジェクトの継続性が保証されるから、このようなプロジェクトの費用を、公債利率の引き下げと長期計画の利点により、削減することができる。

(d)目的税ならば、新税ないし税率引き上げに対する抵抗を克服しやすくなる。

おそらく目的税の一般的評価としては、このサマリーは最も簡潔にして要を得ていると思われる。しかしそれだけに、個々の評価については異論もありえよう。一例を挙げるなら、擁護論(a)についても、マーゴリス(J. Magolis)は、アメリカの学区の例をとり、教育支出という特定公共サービスに対する納税者の承諾は、目的税という方式では得がたいとして否定的である([12])。しかしまた、ロルフ・ブレイク(E. Rolph & G. Break)のように、ある種の公共サービスを拡張するためには、目的税のほうが一般税よりも支持を得やすいと主張するものもある([16], p. 62)。いずれにしても、一般税と比較してみた目的税のメリット・ディメリットは、なお一層の検討を必要とするであろう。

(iii) 目的税と一般税——ブキャナンの評価——

もともと伝統的財政学の立場からみれば、予算原則の1つに「ノン・アフェクション(non-affection)原則」(あらゆる収入を統一し、一括して経費支出にあてることを要求する原則)が置かれており、この原則を破る目的税の存在理由はありえなかった。

しかしながら、近年に到って、ブキャナン(J. Buchanan)は、政治的意思決定関数の1つとしての公共選択(Public Choice)をつうずる利益説の立場から、伝統的な予算原則をきびしく批判し、目的税の合理性と有効性を論証するに到った([2])。かれが前提とする政治的意思決定機構は民主政体であるから、その限りでは、政治的意思決定関数型についてなら特定化していない伝統的予算原則の欠陥を突いており、現代財政学に新しい分析視角を提供した功績を認めるべきであろう。

ブキャナンの目的税擁護論については、すでにわが国でも山本栄一教授による詳細な紹介がある([19])。したがってここでは、課題との関連で論旨を要約することにしよう。

いま述べたように、ブキャナンの方法論の特徴が、公共選択過程への個人の参加という点にあることをまず理解する必要がある。かれによると、税負担のみならず支出便益についてもその配分に関する公共選択は、有権者、政策立案者、官僚制、そして世論形成組織をも含む集合的意思決定のプロセスのなかから導出されねばならない。われわれの課題に即していえば、租税と社会保険料の選択は、経済的意思決定関数から導出されるのではなく、むしろそれは公共選択という政治的意思決定関数の後に続くべきものである。換言すれば、かれのアプローチでは、社会の構成員の選

好とは関係のない「政府」自身の選好を仮定するのではなく、個人主義的民主制の枠組みのなかで個人選好と財政選好とを結合させることが意図されている。その意味では、ヴィクセル (K. Wicksell), リンダール (E. R. Lindahl) の延長線に位置していると理解できよう。

このような観点から目的税と一般税を比較し、かれは次のような結論に達した。

第1に、目的税は、資源配分の効率を損うがゆえに一般税にくらべ劣っているという批判は間違いである。むしろ逆に、ある条件のもとにおける目的税は、一般税よりも合理的な個人選択を保証し資源配分の効率性を高めるであろう。なぜなら、個人は目的税ならば、ある特定のプロジェクトがもたらす費用と便益を一層厳密に評価できるからである。社会保険の場合、個人は最も望ましい保険給付の消費水準を達成するため、それぞれの社会保険サービスの消費量を調整することができる。これに対し一般税の場合では、「抱き合せ販売」(tie-in sales)と同じであって、個人はある社会保険サービスを得るためには別の公共サービスを購入せねばならない。このような場合、社会保険サービスを購入する個人は、かれの選択の独立性が犯されているがゆえに、資源配分の歪みに直面せざるをえなくなる。

第2に、多少とも現実的な仮定を前提とした上で、一般税で財源調達される場合では、目的税とくらべて、より多くの公共サービスが供給されがちであり、それは消費者選好を上回る供給となりがちである。この結論は、社会保険サービスの需要・供給構造に市場メカニズムを反映させることが望ましい、という周知の主張と軌を同じくしている。

第3に、いくつかの単純化された仮定のものとは、一般税による財源調達は、目的税と比較してみると、個人が実際に選好する組み合わせとは違った種々の公共サービスの組み合わせを供給することになる。ということは、ある特定の公共サービスの需要が相対的に価格弾力的であるとすれば、そのサービスの供給は増大しがちとなり、逆に需要が相対的に非弾力的であるとすると、そのサービスの供給は公共サービス総額に占める比率を落すことになりがちである。たとえば、若年労働者は、年金財源だけのための年金税という目的税の是非が投票で問われるとすれば、反対投票を投ずるかもしれない。しかし、年金財源をも含むような一般税による財源調達方式で一括して他の公共サービスも含めるなら、賛成投票を投ずるかもしれない。このように、タックス・プライスとしての一般税であれば、社会は需要弾力性が大きい公共サービスをより大きな比率で受けとることになるが、それは他の公共サービスと抱き合せになっているからである。しかし、需要弾力性が小さい公共サービスは、社会が実際に選好するよりも少ない比率でしか供給できないことになる。このような結果は、一般税が個人の選好をゆがめることから生じているとしている。

ブキャナン自身が「検証可能な意義を引きだすことは困難であり……また検証それ自体が重大な問題を生ぜしめる」といっているように、かれの目的税再評価はなんらかの実証分析に基づいているものではない。それにも拘わらず、目的税に関する伝統的批判が主として予算統制という政治行

政治的視角からなされていたのに対し、かれが目的税を公共経済学の視角(と筆者は考える)から再評価し積極的役割を認めた点で、新たな貢献を果したといえよう。

(iv) 目的税としての社会保険料——再考——

ブキャナンが、応益説に立ち資源配分の適正化と負担公平を達成するため、政治的意思決定機構をつつずる目的税の有効性を論証したとき、かれの見解に反対する説も現われたが、支持する説も現われた。ここでは、そのような賛否両論を考慮に入れたうえで、目的税としての社会保険料の存在理由について再考してみる。

第1に、マクマホン・スプレングル(W. W. McMahon & C. M. Sprengle)が批判しているように、ブキャナン・モデルでは、長期の次元における資源配分の効率性が考慮されていない([13])。かれのモデルでは、公共サービスに対する需要の価格弾力性は考慮されているが、所得弾力性は考慮に含められていない。したがって、特定の所得水準では目的税収入と公共支出水準とが一致するとしても、時間の経過にともない、課税標準の所得弾力性いかにによっては乖離せざるをえないであろう。社会保険料のケースでは、通常は、所得弾力性が小さい課税標準が選ばれることが多いから、公共支出の不足が生じやすい。したがって、両者を適合させるメカニズムがなければ、社会保険料は支出と収入を同時に決定し、資源を効率的に配分するという観点からは限界がある。この批判は、目的税が一旦設けられると、個人選好を表出する場としての議会の予算統制をまねがれやすいという、従来の政治的行政的批判の経済学的解釈とみなすことができる。

第2に、すでに述べたように、カリヤーの指摘した膨大な情報費用と取引費用という障害がある。ブキャナン・モデルの修正を試みたゲッツ(C. Goetz [9])の「丸太ころがし」的結託(logrolling)モデルも、現実に応用するとなると様々な困難に遭遇する。そのなかでも、有権者による目的税率の再評価を間断なく実施するという仮定は、目的税を導入するそもそもの意図が、特定の支出と収入を繰り返し再評価することを避けようとするところにあるから、現実には適合しにくい。実際に、社会保険料の料率を頻繁に変更することは、制度の伸縮性の証左であるとはいえ、制度の安定性のうえではけっして好ましいとはいえない。ブキャナンおよびゲッツを支持するエクランド(Per Eklund, [6])は、このような再評価の繰り返しこそ、「交換効率」の改善に資することとなり、ひいてはパレート最適に達する道であると強調している。果してそうなのか。かれらの議論をさらに展開すれば、近年問題とされるにいたった「ゼロ・ベース予算編成方式」の是非にまで及ぶのではないだろうか。とりわけブキャナン・モデルでは、官僚制のもつ役割が陽表的に導入されていないから、「漸増的予算編成方式」との対比のうえで問題をつきつめる余地がまだ残されているといえよう。目的税対一般税の問題は、公共選択という視点を除けば(本来は除くべきではないが)、PPBSひいてはゼロ・ベース予算対漸増予算という問題領域と重なるものである。

第3に、ブキャナンの貢献が、公共選択という政治的意思決定関数の導入にあり、これなくしては、社会保険制度がもたらす外部経済効果を評価できず、したがってまた一般税からの負担額も決定できない、と強調した論点はやはり重要である。操作性に富む費用・便益分析により、なんらかの目安ができるとしても、究極的には社会保険制度に対する社会的コストの緊急度と経済全体に占める重要性から、社会保険料と一般税（公費負担分）の組み合わせは、民主制を前提とする限り、公共選択という手続きを経由することなくして決定することはできない。

目的税としての社会保険料率の決定に当り、料率と給付を洗い直すことなしに漸増的料率決定方式をとれば、社会保険会計の硬直性が生れるのは避けられない。逆に、洗い直しを繰り返せば、応益説の徹底した適用を図ることができるが、制度の安定性を脅かす危険は避けられない。目的税はその論理としては両刃の剣であり、それだけに成果はすべて運用いかんに委ねられているといえよう。

5. マクロ的観点からみた税制・社会保険料制度

最後に、これまで陽表的に議論すべきであったが、議論できなかった二・三の問題点に触れることを許されたい。

それは第1に、税制と社会保険料制度をマクロ的観点から見直すとき、どうしてもその裏側にある公共支出・移転支出についてなんらか言及すべきであったが、ほとんどなされていない点である。かりに最適税制・社会保険料制度のあり方を問題とすれば、それぞれの税率なり料率は、税制なり社会保険制度に依存するだけでなく、政府支出水準にも依存するはずである。ここでは高齢化社会において、福祉関係政府支出が急速に増大することを前提とし、そのための福祉財源の選択を考えることに限定されている。しかしながら、民主主義的な政治的意思決定機構を優先するという立場を認めるならば、福祉関係財政規模をどこまで拡大すべきかという課題に対する回答がまずなければならない。もちろん、様々な政治哲学が様々な回答案を用意するであろう。またそのようなメニューに対し、政治的コンセンサスがいかんにして得られるか、という点にここでの課題自体が左右されるであろう。

しかし、ここではまたいかなる政治的コンセンサスが得られるにせよ、次のような最低限2つの要因が不可欠であるとするイギリスのミード委員会報告書と同様の見解をとった。

「1. 税制は、混合経済において民間企業に対しインセンティブを効果的に与えるような余地を残さなければならない。

2. 税制は、同時に、修正されなければ経済の自由企業部門の制約されない活動から生ずるような所得と財産の分配を、有効に修正する余地を与えねばならない」。

民間企業に対するインセンティブという点に関連して、企業課税についても補足を加える必要がある。最初に税制について検討を加えた際に、そこでは法人税についてなんら触れるところがなかった。その理由としては、第1に法人税の性格が現段階では明確にされていない点が挙げられる。直接税か間接税かという単純な分類のどちらかに押し込むにしても、そこからはみ出すような経済効果を及ぼすと考えられる。第2に、収入目的以外に絶対的(独立型)法人税の存在理由はない、という主張に筆者も同意するからである。理論的観点からは、法人税は所得税と完全統合されたうえで、はじめて議論の対象とされよう。そして第3に、EC租税委員会の勧告が法人税率45%ないし55%が望ましいとした点から考えると、わが国の国・地方を含めた法人税の実効税率がほぼ50%であるから、これを60%あるいは70%にまで引き上げるという論拠は見出し難いことも挙げねばならない。

さらにまた、公共選択という政治的意思決定過程をも考慮に入れるべきであるとすれば、ブキャナンが指摘するとおり、法人税は一層複雑な取り扱いを要求することになる。なぜなら、法人を一個の人格とみなせば法人税は直接税に分類される。しかし、法人は市場でドルの「投票」を行っても、公共選択過程では「投票」していない。この観点からは、法人税は間接税に分類されよう。この場合、個人と国庫との間にもう1つの意思決定主体を想定せねばならず、それについては、われわれはほとんど情報をもっていないといわざるをえない。

〔参考文献〕

- [1] Arrow, K. J., Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *A. E. R.*, Dec. 1963.
- [2] Buchanan, J. M., The Economics of Earmarked Taxes, *J. P. E.*, Oct. 1963.
- [3] Culyer, A. J., *The Economics of Social Policy*, London, 1973. A. J. カリヤー著・佐藤隆三・高川清明・辻宏二訳『社会保障の経済学』時潮社, 1977.
- [4] Dasgupta, A. K. & Pearce, D. W., *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*, London, 1972. A. K. ダスグプタ・D. W. ピアース著・尾上久雄・阪本靖郎訳『コスト・ベネフィット分析』中央経済社, 1975.
- [5] Deran, E., Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test, *N. Tax. J.*, Dec. 1965.
- [6] Eklund, P., A Theory of Earmarking Appraised, *N. Tax. J.*, June 1972.
- [7] Foster, C. D., Social Welfare Functions in Cost-Benefit Analysis, in Lawrence, J., (ed.) *Operational Research and the Social Science*, London, 1966.
- [8] 深谷昌弘「社会保障と家族規模(1), (2)」『季刊社会保障研究』, No. 2-3, 1974-5.
- [9] Goetz, C., Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes, *A. E. R.*, March 1968.
- [10] 井藤半弥「目的税の諸問題」『租税財政論集第3集』日本租税研究協会, 1975.
- [11] 小山路男・山本正淑編『社会保障教室』有斐閣選書, 1975.
- [12] Margolis, J., Metropolitan Finance Problems: Territories, Functions, and Growth, in *Public*

福祉財源としての租税と社会保険料の選択

Finance: Needs, Sources and Utilization, National Bureau of Economic Research, 1961.

- [13] McMahon, W. W. & Sprenkle, C. M., A Theory of Earmarking, *N. Tax. J.*, Sept. 1970.
- [14] 中桐宏文「福祉と財政」大川政三編『財政論』第13章, 有斐閣, 1975.
- [15] Report of a Committee Chaired by Professor J. E. Meade: *The Structure and Reform of Direct Taxation*, IFS, 1978.
- [16] Rolph, E & Break, G., *Public Finance*, N. Y., 1961.
- [17] 恒松制治「受益者負担の論理」『運輸と経済』1971. 8.
- [18] White, L. D., *Introduction to the Study of Public Administration*, N. Y. Fourth. Edition, 1955.
- [19] 山本栄一『租税政策の理論』有斐閣, 1975.

(経済学部教授)